
PERUSAKAN LINGKUNGAN AKIBAT ALIH FUNGSI KAWASAN HUTAN DI HULU SUNGAI CITARUM MENJADI KAWASAN PERTANIAN DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

Bani Siliwangi
Universitas Katolik Parahyangan
E-mail : banymahbub@gmail.com

Abstract

The use of land and space of permanent forest area functioned as agricultural areas can cause an environmental damage. As we know that environmental problem arising as the impact of human beings action themselves. Using natural resources excessively can cause a change of ecosystem which affects the natural resources conservation. Using natural resources excessively without paying more attention to conservation aspect will stimulate a disaster or damage to society. For example; flood in the south area of Bandung is caused by destruction of water absorption area along headwaters of Citarum river. The problems studied in this research are; legal basis on shifting forest area along headwaters of Citarum river to agricultural areas; who should be more responsible for shifting forest area along headwaters of Citarum river to agricultural areas which causes flood in the south area of Bandung; and legal problem as the impact of shifting forest area along headwaters of Citarum river to agricultural areas to environment and society; and the solution to this problem.

Keywords: *use of land, environmental damage; area shifting; forest area*

Abstrak

Pemanfaatan lahan dan ruang kawasan hutan tetap yang dijadikan kawasan pertanian dapat menyebabkan terjadinya suatu kerusakan lingkungan. Sudah kita ketahui bersama bahwa masalah lingkungan timbul sebagai akibat dari perbuatan manusia itu sendiri. Manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam yang berlebihan dapat menimbulkan suatu perubahan terhadap ekosistem yang akan mempengaruhi kelestarian sumber daya alam itu sendiri. Pemanfaatan sumber daya alam yang melebihi ambang batas daya dukung lahan dan tanpa memperhatikan aspek kelestariannya akan mendorong terjadinya suatu bencana yang akan merugikan masyarakat juga, seperti halnya banjir yang terjadi di Bandung Selatan akhir-akhir ini karena rusaknya daerah resapan air di sekitar hulu sungai Citarum. Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah apa yang menjadi dasar hukum atas terjadinya alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian, siapa yang bertanggung jawab atas alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang dijadikan kawasan pertanian yang mengakibatkan banjir di Bandung Selatan, dan masalah hukum yang timbul akibat dari pengalihan fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian terhadap lingkungan dan masyarakat, dan cara penyelesaiannya.

Kata Kunci: *Pemanfaatan, Kerusakan Lingkungan, Pengalihan, Kawasan Hutan*

A. Pendahuluan

Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup perlu diikuti tindakan berupa pelestarian sumber daya alam dalam rangka memajukan kesejahteraan umum seperti tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat”.

Jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan seperti sumber daya alam untuk kepentingan publik kepada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.¹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) sebagaimana telah diubah

dan diperbaharui oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang merupakan payung hukum di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang dijadikan dasar bagi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dewasa ini. Dengan demikian Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Kehutanan merupakan dasar ketentuan pelaksanaan dalam pengelolaan lingkungan hidup serta sebagai dasar penyesuaian terhadap perubahan atas peraturan yang telah ada sebelumnya, serta menjadikannya sebagai suatu kesatuan yang bulat dan utuh di dalam suatu sistem.

Pemerintah Indonesia merencanakan 10% dari daratan Indonesia akan ditetapkan menjadi kawasan konservasi. Namun demikian dalam kenyataan di lapangan banyak dijumpai penebangan pohon, kawasannya di rambah dan tidak cepat dilakukan penanaman kembali.

“Akibatnya bukan saja habitat satwa terganggu namun juga ekosistem alam akan turut berubah drastis, dan pada

¹ Dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan konsekuensi dari tujuan dari berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut: *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”*. Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002), Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010, hlm. 112.

*gilirannya kehidupan manusia turut terancam bahaya”.*²

Sudah kita ketahui bersama bahwa masalah lingkungan timbul sebagai akibat dari perbuatan manusia itu sendiri. Manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam akan menimbulkan suatu perubahan terhadap ekosistem yang akan mempengaruhi kelestarian sumber daya alam itu sendiri. Pemanfaatan sumber daya alam yang melebihi ambang batas daya dukung lahan dan tanpa memperhatikan aspek kelestariannya akan mendorong terjadinya suatu bencana yang akan merugikan masyarakat juga, seperti halnya banjir yang terjadi di Bandung Selatan akhir-akhir ini karena rusaknya daerah resapan air di sekitar hulu sungai Citarum.

Data Kementerian Lingkungan Hidup³ menyatakan tutupan hutan di daerah aliran sungai (DAS) Citarum sejak 2000 sampai 2009 menurun drastis. Dari 71.750 hektare menjadi 9.899 hektare, atau berkurang 98 persen. Luas hutan pada 2009 tinggal 1,4 persen dari total luasan DAS Citarum yang mencapai 716.372 hektare. Sebaliknya, luas permukiman semakin bertambah pesat. Dari hanya 81.685 hektar pada 2000 menjadi 176.441 hektar pada Tahun 2009. Luas sawah dalam kurun waktu yang sama juga bertambah dari 244.662 hektar menjadi 262.034 hektar, dan luasan perkebunan

dari 123.154 hektar menjadi 240.470 hektare. Sementara lahan untuk permukiman dan industri dalam sembilan tahun terakhir bertambah 161 persen.

Menurut **Setiawan Wangsaatmaja**⁴ (Kepala Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Jawa Barat) pengamatan yang dilakukan secara *time series* terhadap tutupan lahan di DAS Citarum Hulu menggunakan citra *Landsat TM*⁵ tahun 1983, 1993 dan 2002, membuktikan telah terjadi penurunan luas lahan bervegetasi seperti hutan sebesar -54% dan berkurangnya lahan resapan air, serta terjadinya peningkatan lahan terbangun seperti perkotaan sebesar +223% sepanjang tahun 1983 sampai 2002.

Banyaknya jumlah desa yang terdapat disekitar DAS Citarum Hulu dengan karakteristik berkepadatan penduduk tinggi dan rendahnya kepemilikan lahan, kehidupan masyarakatnya yang sangat tergantung pada hutan dengan budaya bercocok tanam dan sistem ekonomi yang berbasis lahan dan kurang berkembang serta tidak adanya alternatif profesi lain selain sebagai petani, merupakan faktor pendorong terjadinya tekanan yang besar terhadap lahan bervegetasi di DAS Citarum Hulu. Tekanan tersebut menyebabkan meningkatnya jumlah lahan kosong dimana lahan hutan diubah oleh masyarakat menjadi lahan untuk pertanian.⁶

² Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm 1-2.

³ Tim dari Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2010*, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 72 -73

⁴ Fitri Nurfatirani dan Adi Nugroho, *Manfaat Hidrologis Hutan di Hulu DAS Citarum*, Makalah Hasil Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, 2010, hlm. 182

⁵ Satelit sumber daya alam yang digunakan untuk beberapa kegiatan survei maupun penelitian, antara lain geologi, pertambangan, geomorfologi, hidrologi, dan kehutanan.

⁶ Fitri Nurfatirani, *Op Cit*, hlm 183

Alih fungsi tersebut berakibat rusaknya lahan hutan di hulu Citarum, hutan kayu keras kini sudah berganti menjadi lahan tanaman sayuran seperti kentang, wortel, kol, dan daun bawang yang mempunyai nilai ekonomis tinggi dan harganya mahal dan tidak terlalu mengalami fluktuasi harga. Akibat dari perambahan hutan di daerah Hulu Sungai Citarum, tanah disekitar hulu perlahan-lahan mengalami kerusakan, sumber mata air terkena pendangkalan dan daerah tangkapan air jadi berkurang drastis.

Tanaman sayur yang ditanam pada kemiringan lahan lebih dari 45 derajat juga menyebabkan tanah tergerus saat hujan, dan menimbulkan sedimentasi atau pendangkalan sungai. Citarum pun mudah meluap ketika hujan deras karena daya tampungnya mengecil. Sebagai gambaran kerusakan hutan sekitar Gunung Wayang, yang merupakan hulu Sungai Citarum yang sudah begitu parah dan cenderung diabaikan dampaknya dengan mudah terlihat, banjir langganan selalu menggenangi kawasan Kecamatan Baleendah, Kecamatan Banjaran dan Kecamatan Majalaya (Kabupaten Bandung), bahkan sampai ke Kabupaten Karawang di hilir.

Mengenai kapan terjadinya penjarahan dan perambahan ini terjadi sangat sulit untuk memastikannya, namun kegiatan ini marak terjadi setelah krisis ekonomi pada Tahun 1997. Maraknya pemberian Kredit Usaha Tani sekitar tahun 1998 membuat semua orang kian mudah

memiliki modal untuk menjadi petani. Hal itu menimbulkan dampak serius kepada perkebunan sayur di Kertasari, orang yang datang dengan uang banyak lalu menyewa tanah garapan. Alih fungsi wilayah hutan menjadi lahan sayuran berlangsung dengan laju yang agresif dan berlangsung hingga 2002.⁷ Dugaan lainnya perambahan ini terjadi ketika iklim reformasi bergulir di Indonesia, yaitu munculnya *konflik agraria* antara pemangku kepentingan (Pemerintah dan masyarakat).

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah disertai dengan permasalahan di atas maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar hukum atas terjadinya alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian?
2. Siapa yang bertanggung jawab atas alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang dijadikan kawasan pertanian yang mengakibatkan banjir di Bandung Selatan?
3. Masalah hukum yang timbul akibat dari pengalihan fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian terhadap lingkungan dan masyarakat, dan cara penyelesaiannya?

Berdasarkan permasalahan di atas, tujuan yang diangkat adalah:

1. Untuk mengetahui dan meneliti dasar hukum dalam pelaksanaan alih fungsi

⁷ Wawancara dengan Bapak Agus Deradjat, penduduk setempat sekaligus aktivis lingkungan hidup dan mantan ketua LMDH Tarumajaya, pada hari sabtu, tanggal 5 Januari 2014, jam 10.00 s/d 16.00, di lingkungan beliau (Desa Tarumajaya Cibeureum)

- kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian.
2. Untuk lebih meneliti dan menganalisis pertanggungjawaban atas alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian dapat mengakibatkan banjir di Bandung Selatan.
 3. Untuk meneliti dan menganalisis masalah hukum yang timbul akibat pengalihan fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian terhadap lingkungan dan masyarakat.

Tulisan ini dibuat berdasarkan hasil penelitian yuridis sosiologis dengan menggunakan⁸ metode deskriptif analitis. Penelitian ditujukan untuk menggambarkan fakta-fakta hukum secara komperhensif mengenai objek penelitian, yakni efektifitas pengendalian ruang di kawasan hutan hulu sungai Citarum.

Penelitian ini dilakukan melalui metode pendekatan yang menggunakan wawancara, baik terstruktur ataupun tidak terstruktur, pengamatan tidak terlibat, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Metode penelusuran data atau bahan hukum primer ini dapat digunakan salah satu atau lebih sesuai dengan permasalahan yang diteliti dan metode pendekatan yang dipergunakan.

B. Pembahasan

1. Dasar hukum pengalihfungsian kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian

Penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Pasal 2 ayat (1) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Peraturan-Peraturan di Indonesia yang berkaitan dengan alih fungsi kawasan hutan, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, antara lain Pasal 1 butir (1) dan (4), Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 yang

⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hlm. 11.

menyatakan:

Pasal 1 butir (1) dan (4):

- 1) Kehutanan adalah sistem pengelolaan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.
- 2) Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

Pasal 2, menyatakan bahwa Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan.

Pasal 3, menyatakan bahwa Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

- 1) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- 2) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- 3) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- 4) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan

eksternal; dan

- 5) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Pasal 4, menyatakan bahwa Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Pelepasan kawasan hutan untuk pengembangan budi daya pertanian atau yang lebih dikenal dengan istilah konversi hutan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Dengan pertimbangan bahwa pengembangan usaha pertanian perlu ditunjang oleh penyederhanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelepasan kawasan hutan dan pemberian hak guna usaha. Berdasarkan alasan tersebut, maka Pemerintah menetapkan tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur tentang pengertian kawasan hutan yang dapat dilepaskan, tata cara, pengajuan permohonan dan proses penerbitan keputusan persetujuan, cara pengajuan hak guna usaha, dan lain-lain.

Pelepasan kawasan hutan di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 10

tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dalam Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 5 yang menjelaskan antara lain sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (16) menyatakan bahwa Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan”.

Pasal 2 menyatakan bahwa Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional.

Pasal 4 menyatakan:

- 1) Kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi kawasan hutan yang memiliki fungsi pokok sebagai hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.
- 2) Kawasan hutan konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. kawasan suaka alam, terdiri atas:
 - (1). cagar alam; dan
 - (2). suaka margasatwa.
 - b. kawasan pelestarian alam, terdiri atas:
 - (1). taman nasional;
 - (2). taman wisata alam; dan
 - (3). taman hutan raya.

c. taman buru.

3) Kawasan hutan produksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:

- a. hutan produksi terbatas;
- b. hutan produksi tetap; dan
- c. hutan produksi yang dapat dikonversi.

Pasal 5 menyatakan bahwa Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditetapkan oleh Menteri dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.

Permohonan pelepasan kawasan hutan di atur dalam Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 27 yang menjelaskan antara lain sebagai berikut:

Pasal 20 menyatakan:

- 1) Permohonan pelepasan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diajukan oleh pemohon kepada Menteri.
- 2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9.

Pasal 21 menyatakan bahwa Menteri setelah menerima permohonan dan meneliti kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dapat menerbitkan surat penolakan atau menerbitkan persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan.

Pasal 25 menyatakan bahwa Berdasarkan keputusan Menteri tentang pelepasan kawasan hutan dan

dipenuhinya persyaratan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, instansi yang berwenang di bidang pertanahan menerbitkan sertifikat Hak Atas Tanah.

- c. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.

Pasal 1 butir (1) dan (2):

- 1) Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat.
- 2) Pemberdayaan Masyarakat setempat adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat untuk mendapatkan manfaat sumberdaya hutan secara optimal dan adil melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

Pasal 2 ayat (1) dan (2):

- 1) Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan berasaskan:
 - a) manfaat dan lestari secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya;
 - b) musyawarah-mufakat;
 - c) keadilan.
- 2) Untuk melaksanakan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan prinsip:
 - a) tidak mengubah status dan fungsi kawasan hutan;

- b) pemanfaatan hasil hutan kayu hanya dapat dilakukan dari hasil kegiatan penanaman;
- c) m e m p e r t i m b a n g k a n keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya;
- d) m e n u m b u h k e m b a n g k a n keanekaragaman komoditas dan jasa;
- e) meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan;
- f) memerankan masyarakat sebagai pelaku utama;
- g) adanya kepastian hukum;
- h) transparansi dan akuntabilitas publik;
- i) partisipatif dalam pengambilan keputusan.

Pasal 3, menyatakan bahwa Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat.

Pasal 4, menyatakan bahwa Hutan kemasyarakatan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup.

- d. Surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan

Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat yang menyatakan:

- 1) Pada kawasan Hutan Lindung, kawasan Hutan Konservasi dan Kawasan Hutan Wisata di seluruh Jawa Barat, dilarang melaksanakan penebangan pohon serta dilarang melaksanakan kegiatan tumpangsari.
- 2) Pada kawasan Hutan Produksi di seluruh Jawa Barat yang berlereng di atas 40%, dilarang melaksanakan kegiatan tumpangsari.
- 3) Pada kawasan Hutan Produksi di seluruh Jawa Barat yang berkriteria seperti di bawah ini, juga dilarang melaksanakan penebangan pohon yaitu pada lahan/kawasan sebagai berikut:
 - a) Lahan yang berlereng 40%
 - b) Kawasan Perlindungan Setempat yaitu terdiri dari sempadan pantai, sempadan sungai, lokasi mata air serta sekitar waduk, situ dan danau.
 - c) Kawasan Perlindungan lainnya yaitu kawasan resapan air serta kawasan rawan bencana letusan gunung berapi, gempa bumi, dan longsor.

Pelaksanaan reboisasi/rehabilitasi dengan sistem tumpangsari, hanya dimungkinkan pada kawasan Hutan Produksi yang berlereng 40%, tetapi itupun disamping harus secara selektif, juga dalam pengolahan tanahnya harus menerapkan sistem *terasering* sesuai dengan teknologi yang dianjurkan.

2. Pihak yang bertanggung jawab atas alih fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang dijadikan kawasan pertanian

Berdasarkan dari analisis perubahan ruang pada kawasan hutan di hulu sungai Citarum dari Tahun 1997 hingga Tahun 2013, perubahan penggunaan lahan yang paling besar adalah perubahan lahan dari hutan dan tegalan yang menjadi permukiman, kebun campuran dan daerah industri. Secara umum dapat disimpulkan bahwa perubahan lahan diakibatkan oleh kegiatan manusia, terutama di daerah pedesaan menjadi permukiman (komplek perumahan). Bahwa perubahan tersebut lebih di dominasi oleh perubahan perbuatan, yaitu perubahan yang dilakukan oleh aktivitas manusia. Hal ini ditunjukkan dengan peningkatan masing-masing untuk luasan jenis liputan lahan kebun campuran, permukiman, industri dan persawahan.

Kawasan hutan di hulu sungai Citarum Gunung Wayang pada dasarnya pengelolaannya dipercayakan kepada PERUM PERHUTANI UNIT III Jawa Barat, BKPH Pangalengan, RPH Wayang Windu. Pada saat yang lalu hutannya terbagi menjadi Hutan Lindung dan Hutan Produksi, namun mulai tahun 2003 status hutannya menjadi hutan lindung saja. Gunung Wayang oleh Perum Perhutani dibagi menjadi beberapa petak diantaranya, Petak 73 dengan luas 265,9 Ha yang merupakan Zona Inti Hulu Sungai Citarum, Petak 18, 19, 20, 68, dan 69. Berhimpit dengan Petak 73 ada kawasan perkebunan The dan Kina, yaitu Perkebunan Teh Swasta LONSUM (London Sumatera) seluas 627 Ha dengan HGU (Hak

Guna Usaha) berakhir sampai dengan 2023. Perkebunan Kina PT Bukit Tunggul yang terbagi menjadi dua afdeling: Cikembang dan Kertamanah dengan luas lebih kurang 1200 Ha, HGU nya telah berakhir pada 31 Desember 1997. Perkebunan ini pada tahun 1996 mengambil kebijakan menyewakan lahan terhadap petani besar, sehingga memicu perambahan kawasan hutan di hulu sungai Citarum.⁹

Alih fungsi tersebut berakibat rusaknya lahan hutan di hulu sungai Citarum. Hutan kayu keras kini sudah berganti menjadi lahan tanaman sayuran seperti kentang, wortel, kol, dan daun bawang yang mempunyai nilai ekonomis tinggi dan harganya mahal dan tidak terlalu mengalami fluktuasi harga. Akibat dari perambahan hutan di daerah hulu sungai Citarum, tanah di sekitar hulu sungai tersebut secara perlahan-lahan mengalami kerusakan. Sumber mata air terkena pendangkalan dan daerah tangkapan air jadi berkurang drastis. Citarum pun mudah meluap ketika hujan deras karena daya tampungnya mengecil. Sebagai gambaran kerusakan hutan sekitar Gunung Wayang, yang merupakan hulu Sungai Citarum yang sudah begitu parah dan cenderung diabaikan dampaknya dengan mudah terlihat, banjir langganan selalu menggenangi kawasan Kecamatan Baleendah, Kecamatan Banjaran dan Kecamatan Majalaya (Kabupaten Bandung), bahkan sampai ke Kabupaten Karawang di hilir.

Permasalahan tersebut di atas timbul suatu pertanyaan siapa atau lembaga mana yang bertanggung jawab atas pengalihfungsian tersebut? Kelembagaan menurut **Ruttan** dan **Hayami**¹⁰ adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan setiap orang atau organisasi mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Sedangkan menurut **Ostrom**¹¹ mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan dan rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota untuk mengatur hubungan yang saling mengikat dan tergantung satu sama lain.

Menurut **North**¹² lebih menekankan kelembagaan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik.

Kelembagaan adalah aturan yang memfasilitasi organisasi dalam berkoordinasi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Aturan disini mencakup aturan formal dan non formal yang diperlukan dan disepakati bersama. Karena itu aturan disini harus jelas, terukur dan konsisten. Organisasi atau institusi yang terlibat diharapkan mempunyai sumber daya manusia yang kredibel dan mempunyai pengetahuan serta pengertian yang cukup tentang permasalahan yang ada.

Kenyataannya hutan lindung dikelola dan dimanfaatkan oleh banyak pihak

⁹ Agus Deradjat, *Bunga Rampai Gunung Wayang*, makalah, hlm. 3

¹⁰ Kirsfianti Ginoga, Sulistya Ekawati dan Deden Djaenudin, *Biaya Transaksi Pengelolaan DAS Perspektif Untuk Sub DAS Citatih*, Artikel Online, diakses tanggal 14 Juni 2013 di <http://kelebagaandas.wordpress.com>

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid*

(*multistakeholders*). Pihak-pihak tersebut dapat dikategorikan:

- 1) Lembaga Pemerintah
 - a) Pemerintah Pusat:
 - (1). Departemen Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas);
 - (2). Departemen Pekerjaan Umum;
 - (3). Departemen Kehutanan;
 - (4). Departemen Perkebunan dan Pertanian; dan
 - (5). Departemen Lingkungan Hidup
- 2) BUMN/BUMD yaitu Perum Perhutani.
- 3) Lembaga Non Pemerintah, dan
- 4) Masyarakat.

Masing-masing pihak mempunyai kepentingan, bahkan kadang-kadang bertentangan. Sehingga tidak mengherankan ada kecenderungan kawasan hutan dikelola secara *terfragmentasi*. Untuk itu penguatan kelembagaan untuk pemantapan kawasan hutan lindung perlu dilakukan dengan menyatukan dan menselaraskan para pihak.

Apabila pemantapan kawasan hutan dikaitkan dengan Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 41 Tahun 1999 Pasal 18 yang menyatakan luas kawasan hutan yang

harus dipertahankan minimal 30% dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional. Dan Perda Propinsi Jawa Barat No. 2 Tahun 2003 tentang RTRWP Jawa Barat, Pasal 31 menetapkan kawasan lindung sebesar 45% dari luas seluruh wilayah Jawa Barat meliputi kawasan yang berfungsi lindung di dalam kawasan hutan dan di luar kawasan hutan. Maka untuk daerah Hulu Citarum, aturan luas ini tidak terpenuhi, karena luas kawasan hutan hanya 15.7 persen pada Tahun 2005. Untuk itu perlu mewujudkan kesamaan persepsi antar pembuat kebijakan untuk pengelolaan kawasan hutan lindung yang adil, transparan, bertanggung jawab dan konsekwen antara pusat dan daerah.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat pengaturan pembagian kewenangan yang bersifat *concurrent*¹⁴ secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka disusunlah suatu kriteria yang meliputi *eksternalitas*, *akuntabilitas*, *efisiensi* dan *keserasian hubungan*¹⁵ dengan memperhatikan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Concurrent* adalah urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

¹⁵ **Kriteria eksternalitas** didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

Kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.

Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis yang dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

Kriteria keserasian hubungan adalah pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

tingkat pemerintahan.

Para pihak yang bertanggung jawab atas pemanfaatan ruang pada kawasan hutan di Hulu Sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian jika tutup mata terus dan saling menyalahkan pada akhirnya tidak akan memenuhi kriteria *eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi* dan *keserasian hubungan* yang baik dan benar sehingga fungsi hukum dalam pengawasan serta penanggulangan masalah pemanfaatan ruang di kawasan hutan hulu sungai Citarum tidak akan berfungsi sebagaimana mestinya, maka rusaknya kawasan hutan di hulu Sungai Citarum yang meliputi Kecamatan Kertasari, Kecamatan Ibum, dan Kecamatan Pacet, lambat laun akan menimbulkan bencana bagi masyarakat di Kabupaten Bandung termasuk yang berada di sekitar DAS Citarum yang juga melintasi wilayah Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Purwakarta, dan Kabupaten Karawang.

3. Masalah hukum yang timbul akibat dari pengalihan fungsi kawasan hutan di hulu sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian terhadap lingkungan dan masyarakat, dan cara penyelesaian

Saat ini kondisi hutan Negara di Provinsi Jawa Barat terjadi kerusakan yang sangat memprihatinkan, terutama sebagai akibat perambahan dan penjarahan, yang apabila segera tidak ditangani, selain akan menimbulkan bencana banjir, longsor, dll, juga dapat membahayakan terhadap kelestarian alam dan lingkungan.

Masalah lingkungan timbul sebagai

akibat dari ulah manusia itu sendiri, dari hari ke hari ancaman terhadap kerusakan lingkungan semakin meningkat. Banyaknya pembukaan lahan baru mengakibatkan banyaknya hutan yang dirusak karena umumnya pembukaan lahan tersebut tidak mengikuti kaidah ekologi. Rusaknya hutan akan merusak ekosistem yang ada di hutan tersebut dan di sekitar hutan dan merusak semua sistem kehidupan di setiap komponen yang ada di bumi ini. Melestarikan hutan berarti menyelamatkan semua komponen kehidupan, hutan yang terjaga akan memberikan tata air yang baik pada daerah hilirnya sehingga akan menyelamatkan semua kegiatan umumnya dan kegiatan ekonomi khususnya, selain itu hutan yang terjaga akan memberikan manfaat sangat besar bagi lingkungan, hutan sebagai paru-paru dunia akan mengurangi pemanasan bumi, mengurangi kekeringan saat musim panas dan mengurangi risiko longsor dan banjir saat musim hujan. Sumber masalah kerusakan lingkungan terjadi sebagai akibat dilampauinya daya dukung lingkungan, yaitu tekanan penduduk terhadap lahan yang berlebihan. Kerusakan lingkungan hanyalah akibat atau gejala saja, karena itu penanggulangan kerusakan lingkungan itu sendiri hanyalah merupakan penanggulangan yang sistematis, yaitu penanggulangannya harus dilakukan lebih mendasar yang berarti menanggulangi penyebab dari kerusakan lingkungan. Karena itu sebab kerusakan lingkungan yang berupa tekanan penduduk terhadap sumber daya alam yang berlebih harus ditangani.

Pengelolaan penggunaan lahan yang

telah berpenduduk dan yang masih jarang penduduknya atau yang belum berpenduduk sering mengundang munculnya masalah, khususnya di Indonesia antara lain; kontradiksi antara kebutuhan dan batasan-batasan yang berat demi lingkungan hidup, meningkatnya keperluan hidup, terjadinya kerusakan tanah karena kurang pemeliharaan. Seperti halnya terjadinya pengalihfungsiaan di hulu sungai Citarum yang menjadi pertanian (pada umumnya dengan cara bertanam dengan *caratumpangsari*¹⁶). Dari berbagai masalah tersebut timbul masalah lain yaitu masalah hukum.

Permasalahan tumpangsari ini adalah salah satu penyebab terjadinya kerusakan lingkungan di sekitar kawasan hutan hulu Citarum. Banyak pohon yang ditanam untuk penghijauan dan reboisasi dimatikan lagi oleh penduduk karena dianggap mengganggu tanaman usaha taninya sehingga tidak jarang mereka menetap di tempat tersebut, ada juga yang melakukan perpindahan ladang dan pembukaan lahan baru. Perpindahan dan pembukaan lahan ini rata-rata dilakukan dengan cara pembakaran lahan. Jika sering terjadi pembakaran hutan pada lahan-lahan perkebunan yang besar memberikan dampak yang buruk pada lingkungan hutan disekitarnya. Pasal 69 ayat (1) huruf a UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang

mengakibatkan pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup. Kemudian Pasal 69 ayat (1) huruf h UU No.32 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar. Sedangkan Pasal 108 UU No.32 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Kegiatan tumpangsari dengan cara melakukan pembakaran lahan di sekitar kawasan hulu Citarum ini jika dilakukan terus menerus tidak menutup kemungkinan akan menjadi suatu bencana yang bersifat langsung seperti banjir, erosi, dll dan yang bersifat tidak langsung seperti pemanasan global. Jika bencana ini terjadi maka bukan hanya masyarakat Kecamatan Kertasari, Kecamatan Ibum, dan Kecamatan Pacet, yang terkena dampak bencana tetapi juga masyarakat di Kabupaten Bandung termasuk yang berada di sekitar DAS Citarum yang juga melintasi wilayah Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Purwakarta, dan Kabupaten Karawang. Bencana ini dampaknya sangatlah merugikan bagi masyarakat dan hal ini tidak sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) UU No.32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa setiap orang

¹⁶ **Tumpangsari** adalah suatu bentuk pertanaman campuran (polyculture) di kawasan hutan yang berupa pelibatan dua jenis atau lebih tanaman pada satu areal lahan tanam dalam waktu yang bersamaan atau agak bersamaan. Tumpangsari yang umum dilakukan adalah penanaman dalam waktu yang hampir bersamaan untuk dua jenis tanaman budidaya yang sama, seperti jagung dan kedelai, atau jagung dan kacang tanah.

berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Masyarakat jika merasa dirugikan oleh kegiatan tumpangsari ini dapat melakukan suatu usul dan pengaduan karena setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup dan setiap orang berhak juga melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud Pasal 65 ayat (3) dan (5) UU No.32 Tahun 2009.

Pengaduan yang dilakukan oleh masyarakat itu jika terbukti maka lembaga yang berwenang dapat melakukan sanksi berupa administratif dan pidana. Sanksi administratif di atur dalam Pasal 76 ayat (1) (2), Pasal 77, Pasal 78, dan Pasal 79 UU No.32 Tahun 2009. Sanksi pidananya di atur antara lain dalam Pasal 98 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (1).

Pasal 76 menyatakan:

- a. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.
- b. Sanksi administratif terdiri atas:
 - 1) teguran tertulis;
 - 2) paksaan pemerintah;
 - 3) pembekuan izin lingkungan; atau
 - 4) pencabutan izin lingkungan.

Pasal 77 menyatakan bahwa Menteri dapat menerapkan sanksi administratif terhadap penanggung jawab usaha

dan/atau kegiatan jika Pemerintah menganggap Pemerintah Daerah secara sengaja tidak menerapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pasal 78 menyatakan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 tidak membebaskan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.

Pasal 79 menyatakan bahwa pengenaan sanksi administratif berupa pembekuan atau pencabutan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (2) huruf c dan huruf d dilakukan apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan paksaan Pemerintah.

Pasal 98 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 99 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling

sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Permasalahan hukum di Indonesia terjadi karena beberapa hal, baik dari sistem peradilan, perangkat hukumnya, inkonsistensi penegakan hukum, intervensi kekuasaan, maupun perlindungan hukum. Seperti halnya permasalahan hukum di dalam obyek penelitian yang terjadi terdapat peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang) dan Peraturan Pemerintah (PP No.10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan) yang seharusnya peraturan ini melindungi dan menjaga kelestarian hutan tetapi justru memperbolehkan adanya peluang untuk melakukan tumpangsari di dalam kawasan hutan. Hal ini tidak sesuai dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2009 menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Kenyataanya (*das Sein*) peraturan

perundang-undangan ini juga tidak diterapkan oleh Perhutani karena Perhutani tetap melarang tumpangsari dengan berdasar pada Surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat

Kebijakan Perhutani yang didasarkan pada surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 ini sesungguhnya tidak mempunyai kekuatan hukum apabila dihubungkan dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dasar kebijakan Perhutani ini hanya berupa surat yang bukan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Kebijakan Perhutani ini tidak tepat karena surat Gubernur tersebut tidak termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan bukan termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Jika melihat pada Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang No.10 Tahun 2004 merujuk kepada Asas *Lex superior derogat legi inferior* yaitu dimana peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang / Peraturan

-
- Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Begitu pula Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Surat Gubernur Jawa Barat bermanfaat dalam rangka mengatasi kerusakan hutan akibat cara bertanam tumpangsari. Berkaitan dengan hal ini surat Gubernur tersebut selaras dengan kewenangan Pemerintahan Daerah yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan bahwa Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dan Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Melihat kewenangan Pemerintah tersebut menimbulkan pertanyaan apakah urusan tanah (termasuk hutan, DAS, dll) menjadi kewenangan pihak Pemerintah yang mana, pusat atau daerah? Oleh karena secara tersurat (*letter lijk*) kewenangan Pemerintah “hanya” meliputi 6 urusan minus urusan tanah maka dapat ditafsirkan bahwa urusan tanah merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Dari hal tersebut timbul suatu permasalahan hukum peraturan mana yang seharusnya dipatuhi atau dijalani untuk menjalankan tugasnya? Peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan) atau Surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat?

Melihat masalah hukum di atas, maka peneliti mempunyai suatu solusi atau penyelesaiannya yaitu dalam penyelesaian masalah ini peneliti lebih setuju terhadap kebijakan pihak Perum Perhutani yang merujuk kepada surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003

tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat yang melarang adanya tindakan tumpangsari karena menurut peneliti secara normatif Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan adapeluang untuk memperbolehkan adanya tumpangsari. Dalam masalah ini seyogyanya pihak Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dan DPRD Provinsi Jawa Barat mengadopsi surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat tersebut menjadi Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 44 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa setiap penyusunan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang ini. Apabila Peraturan Daerah ini sudah dikeluarkan maka Pemerintah Provinsi Jawa Barat mempunyai kewenangan yang lebih kuat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, Peraturan Daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 63 ayat (2) huruf h UU No.32 Tahun 2009. Sehingga substansinya mempunyai kekuatan hukum yang

mengikat dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang No.10 Tahun 2004.

Analisis di atas adalah sesuatu yang bersifat *das Sollen* karena apabila ditelusuri lebih lanjut terhadap ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU No.32 Tahun 2009 yang menyatakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing, dan penjelasan pasal ini menyatakan kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaralan api ke wilayah sekelilingnya, maka secara *das Sein* ketentuan sanksi administrasi dan sanksi pidana dalam UU No.32 Tahun 2009 ini tidak mungkin diterapkan secara optimal.

Penegakan hukum (perdata dan pidana) terhadap masyarakat yang melakukan kegiatan tumpangsari tidak akan efektif karena penjelasan Pasal 69 ayat (2) UU No.32 Tahun 2009 menjadi alasan pemaaf bagi warga yang menggarap lahan (yang pada umumnya di bawah atau kurang dari 2 hektare) untuk menanam tanaman jenis varietas lokal.

Ketidakberdayaan hukum ini terjadi karena jangankan terhadap masyarakat yang melakukan kegiatan tumpangsari, terhadap masyarakat yang melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga pun UU No.32 Tahun 2009 memaafkan mereka. Pada akhirnya Perhutani hanya bisa melarang kegiatan tumpangsari berdasarkan surat Gubernur Jawa Barat

No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tetapi tidak bisa melakukan proses penegakan hukum (sanksi administrasi dan pidana) terhadap warga yang melakukan tumpangsari dengan cara melakukan pembakaran lahan tersebut. Begitu pula peraturan daerah yang akan mengadopsi surat Gubernur Jawa Barat untuk melakukan pelarangan terhadap pelaku penanaman tumpangsari dan pembakaran lahan tidak akan mempunyai kekuatan hukum mengikat dan memaksa karena akan bertentangan dengan UU No.32 Tahun 2009.

Pemerintah dalam masalah ini sebaiknya melakukan pengawasan dalam kegiatan tumpangsari dan kegiatan ini diberikan izin UKL-UPL sebagaimana disebutkan dalam Pasal 36 UU No.32 Tahun 2009.

Pasal 36 menyatakan bahwa:

- a. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.
 - b. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL.
 - c. Izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL.
 - d. Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- Pengawasan yang dilakukan

Pemerintah dalam kegiatan tumpangsari ini apabila dilakukan secara tidak serius dan akhirnya kegiatan tumpangsari ini menimbulkan suatu bencana yang merugikan masyarakat maka dapat diberikan sanksi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 112 UU No.32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa setiap pejabat berwenang yang dengan sengaja tidak melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72, yang mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang mengakibatkan hilangnya nyawa manusia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Masyarakat juga dalam masalah ini berhak mengajukan gugatan jika mereka merasa dirugikan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 91 UU No.32 Tahun 2009.

Pasal 91 menyatakan:

- a. Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
- b. Gugatan dapat diajukan apabila terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, dasar hukum, serta jenis tuntutan di antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.
- c. Ketentuan mengenai hak gugat masyarakat dilaksanakan sesuai

dengan peraturan perundang-undangan.

C. Penutup

1. Simpulan

- a. Dasar pengaturan alih fungsi kawasan hutan di Hulu Citarum di atur dalam beberapa peraturan antara lain Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan, dan surat Gubernur Jawa Barat No. 522/1224/Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat.
- b. Pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengalihfungsiaan kawasan resapan air di Hulu Sungai Citarum dikelola dan dimanfaatkan oleh banyak pihak (*multistakeholders*). Pihak-pihak tersebut yaitu Lembaga Pemerintah, BUMN/BUMD, Lembaga non Pemerintah, dan masyarakat. Masing-masing pihak mempunyai kepentingan, bahkan sering kali bertentangan. Sehingga tidak mengherankan ada

kecenderungan kawasan hutan dikelola secara *terfragmentasi*. Untuk itu penguatan kelembagaan untuk pemantapan kawasan hutan lindung perlu dilakukan dengan menyatukan dan menselaraskan para pihak.

- c. Permasalahan kerusakan hutan dengan cara melakukan tumpangsari di sekitar kawasan hulu Citarum ini jika dilakukan terus menerus tidak menutup kemungkinan akan menjadi suatu bencana yang bersifat langsung seperti banjir, erosi, dll dan yang bersifat tidak langsung seperti pemanasan global. Jika bencana ini terjadi maka bukan hanya masyarakat Kecamatan Kertasari, Kecamatan Ibun, dan Kecamatan Pacet, yang terkena dampak bencana tetapi juga masyarakat di Kabupaten Bandung termasuk yang berada di sekitar DAS Citarum yang juga melintasi wilayah Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Purwakarta, dan Kabupaten Karawang. Bencana ini dampaknya sangatlah merugikan bagi masyarakat dan hal ini tidak sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) UU No.32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Masyarakat dalam masalah ini berhak mengajukan gugatan jika mereka merasa dirugikan sebagaimana disebutkan dalam

Pasal 91 UU No.32 Tahun 2009. Oleh Karena itu Pemerintah sebagai pengelola wajib mengawasi kegiatan tumpangsari ini dan memberikan izin UKL-UPL sesuai dengan Pasal 36 UU No.32 Tahun 2009.

2. Saran

- a. Mengingat kompleksnya permasalahan hutan lindung, perlu ditinjau kembali dan disempurnakan kebijakan (peraturan) yang dibuat haruslah komprehensif, terintegrasi dan dapat dipertanggungjawabkan. Diperlukan peraturan perundangan yang mengatur aspek kelembagaan hutan lindung, termasuk kelembagaan pusat dan daerah, Penekanan kewenangan pengelolaan hutan lindung tetap pada pemda, dengan pengembangan koordinasi antar departemen, pusat-daerah, dan antara satu daerah dengan daerah lainnya.
- b. Para pihak yang bertanggung jawab atas pengalihfungsiaan kawasan resapan air di Hulu Sungai Citarum yang menjadi kawasan pertanian seyogyanya tidak tutup mata terus dan saling menyalahkan, dan jika tidak sesegera untuk menuntaskan masalah ini, maka rusaknya kawasan hutan atau gunung di hulu Sungai Citarum yang meliputi Kec. Kertasari, Kec. Ibum, dan Kec. Pacet, lambat laun akan menimbulkan bencana bagi

masyarakat di Kabupaten Bandung termasuk yang berada di sekitar DAS Citarum yang juga melintasi wilayah Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Purwakarta, dan Kabupaten Karawang.

- c. Guna penyelesaian masalah ini, masyarakat jika merasa dirugikan oleh kegiatan tumpangsari ini dapat melakukan suatu usul dan pengaduan karena setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup dan setiap orang berhak juga melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud Pasal 65 ayat (3) dan (5) UU No.32 Tahun 2009. Pengaduan yang dilakukan oleh masyarakat itu jika terbukti maka lembaga yang berwenang dapat melakukan sanksi berupa administratif dan pidana. Sanksi administratif di atur dalam Pasal 76 ayat (1) (2), Pasal 77, Pasal 78, dan Pasal 79 UU No.32 Tahun 2009. Sanksi pidananya di atur antara lain dalam Pasal 98 ayat (1) dan Pasal 99 ayat (1).Pemerintah juga sebaiknya dalam masalah ini melakukan pengawasan dengan serius dalam kegiatan tumpangsari dan oleh Pemerintah kegiatan ini diberikan izin UKL-UPL sebagaimana disebutkan dalam Pasal 36 UU No.32 Tahun

2009. Tetapi apabila pengawasan yang dilakukan Pemerintah dalam mengawasi kegiatan tumpangsari ini dilakukan secara tidak serius dan akhirnya kegiatan tumpangsari ini menimbulkan suatu bencana yang merugikan masyarakat maka dapat diberikan sanksi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 112 UU No.32 Tahun 2009.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1996.

Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988.

Tim dari Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2010, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Jakarta, 2010.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen ke tiga), Penabur Ilmu.

Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen ke empat), Penabur Ilmu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Kehutanan Negara.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.

Surat Gubernur Jawa Barat No. 522 / 1224/ Binprod Tahun 2003 tentang Perlindungan dan Pengamanan Kawasan Hutan di Jawa Barat

Jurnal dan Makalah

Agus Deradjat, *Bunga Rampai Gunung Wayang*, makalah, hlm. 3

Fitri Nurfatirani dan Adi Nugroho, *Manfaat Hidrologis Hutan di Hulu DAS Citarum*, Makalah Hasil Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, 2010.

Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002), Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

Sumber Lain

Kirsfianti Ginoga, Sulistya Ekawati dan Deden Djaenudin, *Biaya Transaksi Pengelolaan DAS Perspektif Untuk Sub DAS Citatih*, Artikel Online, diakses tanggal 14 Juni 2013 di <http://kelembagaandas.wordpress.com>

Wawancara dengan Bapak Agus Deradjat, penduduk setempat sekaligus aktivis lingkungan hidup dan mantan ketua LMDH Tarumajaya, pada hari sabtu, tanggal 5 Januari 2014, jam 10.00 s/d 16.00, di lingkungan beliau (Desa Tarumajaya Cibeureum)